



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/WP/196
2 de julio de 2007

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Grupo de Trabajo sobre el Plan de Mediano
Plazo y el Presupuesto por Programas
49º período de sesiones
Ginebra, 10 a 14 de septiembre de 2007
Tema 4 del programa provisional

**EVALUACIÓN A FONDO DE LOS SERVICIOS DE ASESORAMIENTO
DE LA UNCTAD EN MATERIA DE INVERSIONES***

Resumen

En este informe se presentan las conclusiones de la evaluación a fondo de los servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones, que se dividen en siete proyectos/programas (análisis de las políticas de inversiones y seguimiento; servicios de asesoramiento sobre acuerdos internacionales de inversión; servicios de asesoramiento por conducto de la ventanilla de respuesta rápida; los Libros Azules; las guías de inversión; buena gestión de la promoción de las inversiones; y Portal de inversiones). La conclusión en general es que los servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones han sido relevantes y han tenido un impacto, y que la prestación de estos servicios ha sido eficiente y eficaz. El informe contiene también algunas recomendaciones estratégicas surgidas de la evaluación.

* Este informe fue preparado por un equipo de evaluación independiente formado por Olof Karsegard (Suecia), Claudia Guevara de la Jara (Misión Permanente del Perú) y Gonçalo Teles Gomes (Misión Permanente de Portugal).

I. INTRODUCCIÓN

1. El Grupo de Trabajo sobre el Plan de Mediano Plazo y el Presupuesto por Programas aprobó en su 43º período de sesiones que se hiciera una evaluación a fondo de los servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones para debatirlo en su 49º período de sesiones. Para responder a esta petición se realizó una evaluación independiente desde marzo al 15 de junio de 2007.
2. De acuerdo con su mandato, en esta evaluación se analizó la relevancia, el impacto, la sostenibilidad, la eficacia y la eficiencia de los servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones así como otras cuestiones relacionadas con sus sinergias con otros programas y la cooperación con otras organizaciones internacionales. El alcance de esta evaluación es amplio y abarca tanto elementos de las evaluaciones (normalmente de mitad de período) de la eficacia en la ejecución de los programas como elementos de las evaluaciones (normalmente finales o a fondo) de la relevancia y el impacto. Los servicios de asesoramiento son los definidos por el Secretario General de las Naciones Unidas ("Prestación de servicios de asesoramiento: Informe del Secretario General", A/57/363, párr. 3) como uno de los componentes de la asistencia técnica (o uno de los posibles medios para prestarla) para fomentar la capacidad (los otros dos componentes serían la capacitación y la investigación). La evaluación abarca el período comprendido entre enero de 1999 y junio de 2007.
3. En el informe se expone primero la metodología de evaluación y los proyectos que se ha considerado que podían ser examinados. A continuación se exponen las conclusiones de las evaluaciones de los proyectos seleccionados, que derivan de las anteriores evaluaciones y de los análisis realizados para la presente evaluación. El informe finaliza con una evaluación general de los servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones y unas recomendaciones estratégicas derivadas de esta evaluación.

II. ÁMBITO Y METODOLOGÍA

4. A los efectos de esta evaluación, se considera que los servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones están constituidos por los elementos de los programas que abarca el inciso i), Servicios de asesoramiento, del apartado c), Cooperación técnica, del subprograma 2 (Inversión, empresa y tecnología) del Presupuesto por programas, que constituyen "asistencia prestada en respuesta directa a necesidades políticas de un país beneficiario" (párrafo C del mandato). En concreto, se ha considerado que los siete programas de trabajo/proyectos siguientes constituyen servicios de asesoramiento y/o incluyen componentes importantes de servicios de asesoramiento:
 - a) Análisis de las políticas de inversiones (API) y seguimiento;
 - b) Servicios de asesoramiento sobre acuerdos internacionales de inversión (AII);
 - c) Servicios de asesoramiento por conducto del fondo fiduciario de la ventanilla de respuesta rápida;
 - d) Libros Azules;

- e) Guías de inversión;
- f) Buena gestión de la promoción de las inversiones;
- g) Portal de inversiones.

5. Todas estas actividades están a cargo de la Subdivisión de Políticas de Inversión y Fomento de la Capacidad, de la División de Inversión, Tecnología y Fomento de la Empresa, de la UNCTAD. Dentro del subprograma 2 también se encuentran otras actividades de asesoramiento en materia de inversiones relacionadas con los servicios (por ejemplo, las del Consejo Consultivo de Inversiones y el programa de trabajo de asociaciones con empresas) que se podrían considerar parte del contenido de esta evaluación. Sin embargo, debido a la falta de tiempo y las limitaciones de recursos no se han incluido.

6. Además de analizar la relevancia, el impacto, la sostenibilidad, la eficacia y la eficiencia de cada programa, el objeto de esta evaluación es también aportar asesoramiento estratégico general sobre la forma en que estos elementos de trabajo encajan entre sí y cómo puede aumentarse el valor añadido para los países beneficiarios si se generan sinergias y se reducen los costos de transacción. También se hicieron esfuerzos por analizar si se han llevado a la práctica las recomendaciones de evaluaciones anteriores.

7. En el pasado ya se han hecho evaluaciones de varios de estos programas que se han podido utilizar en el presente análisis. Entre estas evaluaciones cabe mencionar las de:

- a) Los API. Realizada por el Instituto de Desarrollo Alemán en 2005¹, y por Karsegard *et al.* en 1999;
- b) AII. Evaluación a fondo del impacto realizada por Karsegard *et al.* en julio de 2005, y evaluación de mitad de período realizada por Karsegard en septiembre de 2002;
- c) Guías de inversión. Realizada por Lehmann *et al.* en enero de 2001;
- d) Buena gestión de la promoción de las inversiones. Evaluación de mitad de período realizada por Firm en septiembre de 2003; y
- e) Portal de inversiones. Evaluaciones realizadas por Lorenzoni en noviembre de 2006², y por Karsegard en junio de 2001.

8. Sólo dos de estas evaluaciones son evaluaciones a fondo del impacto; la evaluación de Lorenzoni del Portal de inversiones adopta un enfoque mixto y todas las demás son evaluaciones de mitad de período. Debe tenerse esto en cuenta cuando se consideren sus conclusiones en el contexto de la presente evaluación. En el caso de los proyectos y programas que hasta entonces

¹ Instituto de Desarrollo Alemán (2005). *Strengthening the Development Impact of UNCTAD's Investment Policy Review*. Documento de debate N° 5 (Bonn).

² Todos estos informes de evaluación están depositados en la Sección de Evaluación y Planificación de la UNCTAD.

no habían sido objeto de una evaluación, la labor de análisis se hizo partiendo de cero. Lo mismo cabe decir de los elementos de los programas cuya evaluación parecía anticuada o no entraba en suficientes detalles para considerar elementos específicos.

9. El presente informe de evaluación se basa en una labor de investigación teórica (exámenes de los informes de evaluación, archivos de los proyectos, informes de misiones, materiales de seminario, cuestionarios, informes de situación, etc.) y de investigación sobre el terreno (entrevistas bilaterales con representantes de países beneficiarios y donantes, en Ginebra y sobre el terreno, miembros de la secretaría y otras organizaciones internacionales). Se realizaron misiones sobre el terreno en Egipto y Jordania (5 a 12 de mayo de 2007), el Ecuador y el Perú (21 a 26 de mayo de 2007) y Etiopía y Uganda (4 a 9 de junio de 2007). Además, se organizaron videoconferencias con el Servicio de Consultoría de Inversiones Extranjeras (FIAS) del Banco Mundial el 28 de mayo de 2007.

10. La presente evaluación fue realizada por un equipo independiente compuesto por tres miembros familiarizados con la labor de la UNCTAD en esta esfera. Estos miembros son Olof Karsegard (Suecia) y dos expertos que aportaron las perspectivas de los donantes y los beneficiarios: Gonçalo Teles Gomes, Primer Secretario, Misión Permanente de Portugal en Ginebra; y Claudia Guevara de la Jara, Segunda Secretaria, Misión Permanente del Perú en Ginebra.

III. CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

A. Análisis de las políticas de inversión y seguimiento

1. Objetivos y actividades

11. El programa de análisis de las políticas de inversión (API) pretende ofrecer una valoración objetiva del marco legal, reglamentario e institucional de la inversión extranjera directa (IED) en un país. Los análisis, que se realizan a petición de los países interesados, incluyen información general sobre el papel de la IED en la economía del país hasta la fecha; un examen de las condiciones de entrada y establecimiento, del trato y de la protección; e información sobre los impuestos, el entorno empresarial y la reglamentación sectorial. Cada examen contiene un análisis de las necesidades estratégicas de IED de un país, referencias a las mejores prácticas comparativas (principalmente dentro de cada región), así como unas recomendaciones orientadas a la acción al respecto (incluida asistencia técnica para el seguimiento). El proceso de los API incluye un examen intergubernamental (a través de la Comisión de la Inversión de la UNCTAD a escala ministerial o, en el caso de Rwanda y Uganda, a escala de primeros ministros) y, previa petición y con los fondos disponibles, actividades de asistencia técnica de seguimiento destinadas a aplicar las recomendaciones de los exámenes.

12. Desde la aprobación de su programa de trabajo en 1998, han sido analizados 20 países y dos análisis están en curso de realización (Brasil y Nigeria). Se han publicado los informes sobre la situación de la aplicación de las recomendaciones de los API de dos países (Egipto y Uganda). Actualmente (mayo/junio de 2007), se están preparando los API de la República Dominicana, Mauritania y Viet Nam.

13. Las actividades relacionadas con los API fueron evaluadas por primera vez en 1999, considerándose en aquel momento los primeros años de funcionamiento de este mecanismo. El Instituto de Desarrollo Alemán realizó una evaluación que abarcó el período posterior hasta 2005, durante el cual se realizaron 16 API. A los efectos de la presente evaluación, la de 1999 parece que ha quedado anticuada y que no permite formular juicios significativos, ya que sólo abarcó los dos primeros API. La evaluación alemana se centró únicamente en la relevancia y la orientación futura del programa de trabajo de los API. Como ninguna de las dos evaluaciones disponibles de los API podía utilizarse plenamente para ayudar a la realización de la actual evaluación, se realizaron cinco exámenes adicionales (Ecuador, Egipto, Etiopía, Perú y Uganda). Las conclusiones combinadas son las siguientes.

2. Relevancia, impacto y sostenibilidad

a) Relevancia

14. Los API son una intervención relevante que, en la mayoría de los casos, ha sido apreciada y utilizada provechosamente por los países beneficiarios. Además de los países beneficiarios, los API fueron refrendados en 2001 por el Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y declarados un "mecanismo valioso" en la cumbre del G-8 en 2007.

b) Impacto

15. En algunos de los países considerados, los API han desempeñado una importante función de iniciación de otros servicios de asesoramiento relacionados con la inversión, es decir, los países han aplicado las recomendaciones que incluye cada examen, dándoles así seguimiento. También se deduce lo mismo de los dos informes sobre la aplicación de las recomendaciones que se han publicado hasta la fecha y de los ejemplos de actividades de asistencia técnica de seguimiento que ha llevado a cabo la UNCTAD en 15 de los países que han sido objeto de API (Argelia, Botswana, Ecuador, Egipto, Etiopía, Ghana, Kenya, Lesotho, Marruecos, Mauricio, Perú, República Unida de Tanzania, Rwanda, Sri Lanka y Uganda). En lo que respecta a la aplicación, los informes de seguimiento de Egipto y Uganda sugieren que ambos países han hecho progresos. Cabe señalar que, de las 22 recomendaciones del API de Egipto llevado a cabo en 1999, la aplicación de 3 ha sobrepasado las expectativas, 6 han sido cumplidas (tasa de aplicación del 41%), 11 han sido cumplidas parcialmente (tasa combinada del 91%), y el cumplimiento de 2 no ha registrado ningún cambio o ha experimentado un retroceso en 2006. En lo que respecta al API de Uganda, llevado a cabo en 2000, de 29 recomendaciones, el cumplimiento de 2 ha sobrepasado las expectativas, 10 recomendaciones han sido cumplidas (tasa de aplicación del 41%), 12 han sido cumplidas parcialmente (tasa combinada del 83%) y el cumplimiento de 5 no ha registrado ningún cambio o ha experimentado un retroceso en 2007. (El informe de Uganda incluye información sobre las recomendaciones del Libro Azul.) Sin embargo, no puede afirmarse con certeza que se hayan logrado en los restantes 18 países examinados hasta el momento unas tasas similares de aplicación. Al mismo tiempo, debe observarse que el hecho de que no se hayan presentado más informes sobre la aplicación de las recomendaciones es atribuible a la falta de fondos para realizar la evaluación. También cabe señalar que se formularon estrategias de aplicación de las recomendaciones del Libro Azul (véase más adelante) para 5 de los países examinados. Todo ello sumado sugiere que la aplicación ha tenido un grado de éxito e impacto bastante complejo.

c) Sostenibilidad

16. A juzgar por los resultados de las investigaciones sobre el terreno y otra información sobre la asistencia técnica para el seguimiento de la aplicación, los API tienden a un alto grado de impacto en la sostenibilidad. Para garantizar la sostenibilidad de esta labor se necesita una disponibilidad continua de recursos humanos y financieros.

3. Calidad de los servicios de asesoramiento

a) Eficacia

17. Las intervenciones de la UNCTAD en la esfera de los API han sido consideradas por los países beneficiarios eficaces y eficientes.

b) Eficiencia

18. A partir de la información disponible puede afirmarse que, en su conjunto, las intervenciones de la UNCTAD en la esfera de los API han sido gestionadas de forma eficiente, con una utilización adecuada de recursos locales y con puntualidad. Sin embargo, en algunos casos la poca claridad de las funciones de gestión de la unidad encargada de la aplicación de los API y la falta de respuesta de los beneficiarios han dado lugar a retrasos en la aplicación. En lo que respecta a la gestión de los recursos, los beneficiarios y los donantes entrevistados han indicado que falta una información financiera general y actualizada sobre las cuentas del proyecto. La falta de información financiera transparente y completa sobre los proyectos de la UNCTAD ha sido señalada en varias evaluaciones realizadas en el pasado.

c) Otras cuestiones

19. El mecanismo de los API es singular y aunque otras organizaciones internacionales (principalmente el Banco Mundial y la OCDE) realicen exámenes del clima inversor de los países, ninguno de éstos tiene un alcance tan normalizado y unas relaciones con la aplicación (incluido el proceso de examen intergubernamental) como los que tienen los API de la UNCTAD. Para realizar algunos de estos API y las actividades de seguimiento de los mismos se han utilizado algunos insumos procedentes del programa de trabajo relativo a los AII. En algunas de las actividades relacionadas con los API han cooperado otras organizaciones internacionales (incluido el PNUD).

4. Evaluación

20. A la vista de estas constataciones, cabe afirmar que el programa de trabajo de los API constituye una intervención relevante, válida, eficaz y eficiente, que cumple en gran medida sus objetivos. Algunos de estos API han demostrado ser un importante instrumento de las políticas de inversión, que los beneficiarios están utilizando plenamente.

5. Conclusiones

21. Los API cumplen una función importante y válida en lo que respecta tanto a las investigaciones necesarias para el asesoramiento técnico como en lo que respecta a la prestación de asistencia. A la vista de la demostrada validez de la mayoría de los API para los países

beneficiarios, deben ser un elemento central de los servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones.

B. Servicios de asesoramiento sobre acuerdos internacionales de inversión

1. Objetivos y actividades

22. El programa de trabajo sobre los acuerdos internacionales de inversión (AII) pretende posibilitar que los países beneficiarios participen lo más efectivamente posible en los debates internacionales sobre los AII y en las negociaciones correspondientes, y aprovechar el potencial de desarrollo de tales acuerdos. Este programa emana de la Declaración de Midrand (párrafo 89b) de la UNCTAD IX, de 1996, y de la entonces aguda necesidad de hacer el seguimiento de los debates y negociaciones de un acuerdo multilateral de inversión que se estaban manteniendo en la OCDE. Pero incluso después de la interrupción de este intento de la OCDE, la necesidad de familiarizar a los países en desarrollo con las cuestiones que plantean los AII se mantuvo, aunque las connotaciones cambiaran debido a las Declaraciones Ministeriales de Singapur (1997) y Doha (2001) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y al número y la complejidad cada vez mayores del sistema de normas internacionales sobre la IED. En consecuencia, los plazos originales para este proyecto se han prorrogado (con apoyo de los donantes).

23. Los servicios de asesoramiento sobre AII abarcan desde seminarios regionales, nacionales y en Ginebra, hasta actividades concretas de asesoramiento y asistencia técnica (misiones e informes a los países u organizaciones regionales que lo soliciten con comentarios jurídicos o proyectos de leyes o de tratados o modelos de tratados, así como sobre la cuestión de los mecanismos de solución de litigios entre los inversores y los Estados), y apoyo en las negociaciones (facilitación de rondas de negociación de tratados bilaterales de inversión). Desde 2000, un total de 162 países se han beneficiado de una o más de las actividades de asistencia técnica de este programa³.

24. Las actividades relacionadas con los AII fueron evaluadas por primera vez en 2002 en un examen de mitad de período que abarcó los dos primeros años de funcionamiento⁴. En 2005 se inició una evaluación a fondo del impacto del programa de trabajo relativo a los AII. Ambas evaluaciones se utilizaron para realizar la presente evaluación. También se realizaron evaluaciones adicionales de las actividades relacionadas con los AII en seis países (Ecuador, Egipto, Etiopía, Jordania, Perú y Uganda). Las conclusiones combinadas de estas evaluaciones son las siguientes.

³ Para un resumen de las actividades, véase Karsegard *et al.*, 2005: 4 y anexo.

⁴ La primera evaluación de la labor de la UNCTAD en esta esfera se realizó en 1999 y se refirió al programa de trabajo anterior sobre un "Posible marco multilateral de la inversión".

2. Relevancia, impacto y sostenibilidad

a) Relevancia

25. La evaluación de mitad de período llega a la conclusión de que "la labor realizada en esta esfera es singular, oportuna, necesaria y de importancia crítica para los países en desarrollo" (Karsegard, 2001: 16). Según la evaluación a fondo del impacto, "el programa ha contribuido a obtener resultados positivos que no se hubieran logrado de no ser por él" (Karsegard *et al.*, 2005: 14). Las dos conclusiones han sido firmemente confirmadas por la investigación sobre el terreno.

b) Impacto

26. La evaluación de mitad de período también "ha establecido que los países miembros de la UNCTAD y la OMC, y en particular los países en desarrollo, se han beneficiado de esta labor" (Karsegard, 2001; 16). La evaluación a fondo del impacto llega a resultados similares. La evaluación del impacto sobre los beneficiarios directos se refleja en la evaluación de los interlocutores en las negociaciones ("[...] casi dos tercios de los interlocutores en las negociaciones observaron un cambio positivo en la capacidad de los países en desarrollo también interlocutores en las negociaciones para intervenir en los debates y/o las negociaciones de AII a lo largo del tiempo, y para la abrumadora mayoría de los países que han respondido al cuestionario, este cambio puede ser atribuido, al menos en parte, al impacto de la labor de la UNCTAD en esta esfera" y a los proveedores de servicios relacionados con la negociación (Karsegard *et al.*, 2005: 8 y 9)). Una vez más, estas conclusiones han sido firmemente confirmadas por nuestras investigaciones sobre el terreno, en especial en lo que respecta a la labor de asesoramiento nacional para crear capacidad de negociar y aplicar acuerdos, y de solucionar litigios entre los inversores y el Estado.

c) Sostenibilidad

27. Todas las intervenciones de asesoramiento sobre los AII tienen un impacto muy elevado en la sostenibilidad. Para garantizar la sostenibilidad de esta labor se necesita una disponibilidad continua de recursos humanos y financieros.

3. Calidad de los servicios de asesoramiento

a) Eficacia

28. En lo que respecta a la eficacia de los servicios de asesoramiento sobre los AII, la calidad de las exposiciones, las interacciones, los materiales y la utilidad recibieron unas calificaciones abrumadoramente altas (normalmente superiores al 80%) en los seminarios y simposios regionales, nacionales y en Ginebra (*ibid.*). Esta conclusión ha sido confirmada por la información reunida en las misiones sobre el terreno.

b) Eficiencia

29. En la evaluación a mitad de período se indica que "la organización y la ejecución de actividades operacionales a veces se han hecho de forma no óptima y dictada por las circunstancias" debido a problemas de financiamiento (Karsegard, 2001: 14). Parece que estos

problemas de financiamiento fueron superados durante el período transcurrido hasta la evaluación a fondo del impacto. La evaluación a fondo incluye una comparación de los servicios prestados por la UNCTAD en esta esfera con los prestados por proveedores nacionales, públicos y privados, de servicios y por otras organizaciones internacionales, y en ella se llega a la conclusión de que el programa relativo a los AII "admite una comparación favorable con programas similares de fomento de la capacidad para negociadores y/o responsables de las decisiones de los países en desarrollo [y] constituye, en comparación con los programas de otras organizaciones internacionales, una forma relativamente eficaz de fomentar la capacidad y, en comparación con los proveedores nacionales, públicos y privados, de servicios claramente más barata" (Karsegard *et al.*, 2005: 14).

c) Otras cuestiones

30. El programa sobre los AII es singular. Ninguna organización internacional aparte de la UNCTAD ofrece unos servicios de asesoramiento que tengan un alcance y unas dimensiones similares (*ibíd.*). El programa sobre los AII ha hecho algunas aportaciones a algunos API y su seguimiento. Anteriormente, los aspectos de asesoramiento sobre los AII estaban encargados a la ventanilla de respuesta rápida. En la evaluación de mitad de período se señaló el éxito de la cooperación con otras organizaciones internacionales (Karsegard 2001: 15), lo mismo que en la investigación sobre el terreno (en particular en lo que respecta a la OEA y el CIADI). En varios elementos del programa de trabajo sobre los AII (en particular las dimensiones relacionadas con la solución de litigios entre inversores y el Estado) intervinieron también despachos privados de abogados.

4. Evaluación

31. En la presente evaluación se ha constatado que la labor de asesoramiento sobre los AII es la intervención más relevante, válida, eficiente y eficaz de la UNCTAD en la esfera de la inversión.

5. Recomendaciones

32. En la evaluación a fondo se felicitó a "la secretaría por su aplicación rápida y exacta de las recomendaciones de la evaluación de mitad de período" (Karsegard *et al.*, 2005: 2). También se recomendaba que la secretaría: a) mantuviera e intensificara los servicios de la UNCTAD a este respecto; b) intensificara los esfuerzos de difusión; c) se hiciera cargo de la creciente complejidad de las cuestiones tratadas; y d) incluyera cuestiones relacionadas con la aplicación en las actividades de fomento de la capacidad (*ibíd.*: 15-16). La secretaría informó sobre la aplicación de estas recomendaciones en el décimo período de sesiones de la Comisión de la Inversión.

6. Conclusiones

33. Los servicios de asesoramiento sobre los AII cumplen una importante y válida función tanto en lo que respecta a la investigación para el asesoramiento técnico como en lo que respecta a la prestación de asistencia. Forman parte de un programa singular e independiente en el que se abordan los aspectos internacionales de las políticas de inversión y que abarca también actividades de investigación, capacitación e intergubernamentales. A la vista de la demostrada

validez para los países beneficiarios, este programa debe ser un elemento fundamental de los servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones. De hecho, debe reforzarse más la labor de la UNCTAD a este respecto.

C. Servicios de asesoramiento para la promoción de inversiones por conducto de la ventanilla de respuesta rápida

1. Objetivos y actividades

34. El mecanismo de la ventanilla de respuesta rápida pretende reducir el tiempo necesario para responder a las peticiones de asistencia técnica de los beneficiarios, lo que normalmente supone una larga labor de diseño del proyecto, análisis financieros y preparativos administrativos/organizativos antes de que pueda prestarse efectivamente la asistencia⁵. La ventanilla de respuesta rápida, que explota las economías de escala y las sinergias entre proyectos similares, pretende ofrecer a la UNCTAD la posibilidad de responder con rapidez y flexibilidad a las peticiones de servicios de asesoramiento en materia de inversiones que le dirijan los países y las organizaciones regionales. A tal fin, sólo se consideran las peticiones presentadas en la ventanilla de respuesta rápida que exijan una atención inmediata y a corto plazo y cuya respuesta tenga un carácter catalítico. Además, son aplicables los límites que derivan de la lista específica de países elegibles. Hasta ahora, se prestan a través de la ventanilla de respuesta rápida tres tipos distintos de asistencia (servicios de asesoramiento para el fomento de la capacidad, capacitación y el Portal de inversiones (véase más adelante)).

35. La ventanilla de respuesta rápida fue evaluada en 2001, considerándose entonces sus primeros años de funcionamiento. La segunda evaluación fue realizada por Lorenzoni y abarca el período posterior 2002-2005, durante el cual fueron financiados 14 proyectos con el presupuesto de dicha ventanilla (13 de los cuales fueron evaluados). Se realizaron evaluaciones adicionales de dos actividades financiadas por conducto de la ventanilla de respuesta rápida en dos países (Jordania y Perú). Las conclusiones combinadas de estas evaluaciones son las siguientes.

2. Relevancia, impacto y sostenibilidad

a) Relevancia

36. "Los objetivos de todos los proyectos respondían al ámbito de la ventanilla de respuesta rápida y se respetaron todas las condiciones previas para recibir fondos" (Lorenzoni, 2006: 14). Sin embargo, el efecto catalítico "... sólo se logró en un caso [04], aunque se registraron algunos progresos en el cumplimiento de este objetivo en otros dos casos [05+13]... Por consiguiente, la relación entre la ventanilla de respuesta rápida y este requisito fue extremadamente baja" (ibíd.: 15). A resultas de las misiones sobre el terreno puede añadirse que al menos en una

⁵ Supone una autorización caso por caso para utilizar los fondos de la contribución anual suiza al Fondo Fiduciario general de las empresas transnacionales, a través de un mecanismo que incluye la presentación por la UNCTAD de una breve descripción del proyecto que ha de ser autorizado por el Gobierno de Suiza en un plazo de diez días naturales.

ocasión se desplazó a un país beneficiario un consultor que no cumplía las condiciones necesarias.

b) Impacto

37. De los seis proyectos concluidos, tres tuvieron un impacto positivo (pág. 27). Las misiones sobre el terreno indican efectivamente que al menos en un caso la ventanilla de respuesta rápida ha tenido un impacto considerable y sostenible.

c) Sostenibilidad

38. La evaluación de Lorenzoni y nuestra investigación sobre el terreno indican que las intervenciones de la ventanilla de respuesta rápida tienen un impacto en la sostenibilidad que varía. Para garantizar la sostenibilidad de esta labor se necesita una continua disponibilidad de recursos humanos y financieros.

3. Calidad de los servicios de asesoramiento

a) Eficacia

39. "El coeficiente de eficacia interna de siete (de 14) proyectos concluidos, que refleja la relación entre el número de resultados logrados frente al número de resultados previstos, se eleva al 79%" (pág. 19). La eficacia externa del componente de fomento de la capacidad es desigual y difícil de juzgar dado que la mayoría de los proyectos están todavía en curso de ejecución. De los 12 proyectos evaluados, sólo 2 eran plenamente eficaces, 2 mostraban signos de eficacia, 4 estaban en una etapa demasiado temprana como para evaluarlos y la eficacia del resto era o negativa o no calculable. La eficacia externa del componente de capacitación se consideró que era muy elevada en general, pero esta opinión se basaba en una tasa de respuestas al cuestionario (30,5%) que se considera demasiado baja para excluir la posibilidad de que en la mayoría de los casos sólo hayan respondido a la encuesta los que tenían opiniones positivas (pág. 21). La eficacia externa del componente del Portal de inversiones era baja (de 5 proyectos, 2 se consideraban un fracaso, 1 casi un fracaso y 2 estaban en curso de ejecución cuando se hizo la evaluación (y todavía siguen estándolo siete meses después)).

b) Eficiencia

40. No hubo planificación de los proyectos. El marco lógico general de la ventanilla de respuesta rápida no se completó con una labor similar a escala de cada proyecto individual (pág. 17). La mayoría de los proyectos sufrieron sustanciales retrasos en su inicio y ejecución, lo que influyó en la capacidad del programa para responder con prontitud a las peticiones (ibíd.: 14) y anuló totalmente el carácter a corto plazo de la asistencia, que se consideraba uno de los objetivos a lograr (pág. 15). En la evaluación se señala también "la situación alarmante de grandes retrasos en la ejecución, que afectan al 85% de ellos" (pág. 17).

c) Otras cuestiones

41. Los servicios de asesoramiento prestados por conducto de la ventanilla de respuesta rápida abarcan una amplia gama de actividades de promoción de la inversión que también ofrecen otras organizaciones internacionales. Sin embargo, el mecanismo de la ventanilla de respuesta rápida,

en sí mismo, es único. Los servicios prestados por conducto de esta ventanilla han incluido actividades del Portal de inversiones y (anteriormente) elementos relacionados con los AII. Los proyectos aprobados por conducto de esta ventanilla se han ejecutado en cooperación con otras organizaciones internacionales.

4. Evaluación

42. Aunque las conclusiones de la evaluación de Lorenzoni sean entre moderadamente positivas y neutras, revelan varios fallos en la planificación de los proyectos, su ejecución, y su gestión (administración) e impacto. En efecto, la evaluación general de los proyectos (con graves defectos de puntualidad, efecto catalítico y duración de los proyectos) es bastante negativa, y los proyectos de fomento de la capacidad y el Portal de inversiones arrojan una tasa de eficacia inferior al 50% (sólo las actividades de capacitación registran resultados positivos, aunque con una tasa de respuesta sólo del 30%). Sólo la mitad de los proyectos concluidos "lograron un nivel de impacto conforme con los recursos disponibles" (pág. 37)⁶.

5. Recomendaciones

43. Desde la primera evaluación, el progreso en la aplicación de las recomendaciones ha sido moderadamente positivo, pero parece indicar que no se han aplicado las recomendaciones relacionadas con la supervisión de la gestión y una planificación adecuada de los proyectos, que son también el motivo principal de los fallos actuales. No cabe sorprenderse de que la mayoría de las recomendaciones de la evaluación de Lorenzoni señalaran que debía prestarse atención a estas cuestiones (págs. 39 y 40).

6. Conclusiones

44. La mayoría de las actividades de asesoramiento realizadas por conducto de la ventanilla de respuesta rápida que se han examinado muestran el valor de este mecanismo para los países beneficiarios y el organismo de ejecución si se utiliza y gestiona adecuadamente. (No cabe decir lo mismo sobre el elemento Portal de inversiones; véase más adelante.) Las dos evaluaciones anteriores llegaron a la conclusión de que el objetivo de la ventanilla de respuesta rápida consistente en reducir los trámites burocráticos no se debía confundir con una falta de dirección total o parcial. Si no se resuelve esta cuestión adecuadamente la ventanilla no dará resultados. Para la continuidad de la ventanilla es fundamental establecer una supervisión general de la gestión, la organización y la administración de los fondos.

D. Libros Azules

1. Objetivos y actividades

45. La iniciativa de los Libros Azules pretende ofrecer un instrumento de política, sencillo y práctico, que permita identificar actividades concretas y medibles (hasta diez) para mejorar el clima de la inversión que un Gobierno participante puede razonablemente comprometerse a

⁶ A través de la ventanilla de respuesta rápida se realizaron actividades en América Latina (6), Europa Central y Oriental (4), Asia (3) y África (1) (Lorenzoni, 2006: 10, cuadro 2).

realizar en un plazo de 12 meses. Desde su lanzamiento en 2004, se han producido siete Libros Azules, cinco en países que anteriormente habían sido objeto de un API (Ghana, Kenya, República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia). En los casos de Camboya y Laos sólo se produjeron Libros Azules. A excepción de estos dos países, por tanto, la iniciativa de los Libros Azules constituye un seguimiento estratégico del asesoramiento en materia de políticas que suponen los API.

46. La iniciativa de los Libros Azules no ha sido examinada hasta el momento, aunque Uganda ha informado sobre su aplicación con motivo del informe sobre la aplicación del API. Por tanto, nuestra evaluación se basa en ese informe, una misión sobre el terreno a Uganda y entrevistas realizadas en Ginebra.

2. Relevancia, impacto y sostenibilidad

a) Relevancia

47. Del informe sobre el terreno y de otra información disponible parece deducirse que la iniciativa de los Libros Azules es una intervención relevante que ha sido muy apreciada por los países beneficiarios. Sin embargo, se dispone de escasa información sobre el uso que han hecho éstos de ese asesoramiento.

b) Impacto

48. Uganda, que es el único país sobre el que se dispone de información, indica en su informe sobre la aplicación de las recomendaciones del API que, de las 10, 2 se habían cumplido (tasa de aplicación del 20%), 3 lo habían sido parcialmente (tasa combinada del 50%) y 5 no habían registrado ningún cambio 12 meses después de la publicación del Libro Azul. (En la misión sobre el terreno, los oficiales establecieron que hasta ese momento sólo se había aplicado plenamente una de las recomendaciones del Libro Azul.) Se supone que Kenya había aplicado en 2006, 7 de las 10 recomendaciones del Libro Azul de 2005, y que Ghana había aplicado 2 (del Libro Azul de 2006) hasta ese momento (información recibida de la secretaría). No hay información precisa disponible sobre la situación de la aplicación de los Libros Azules de Camboya y Laos, y los Libros Azules de Zambia y la República Unida de Tanzania han sido publicados recientemente.

c) Sostenibilidad

49. A juzgar por la investigación sobre el terreno y otra información disponible, la iniciativa de los Libros Azules tiene un grado moderado de impacto en la sostenibilidad. Para garantizar la sostenibilidad de esta labor se necesita una continua disponibilidad de recursos humanos y financieros.

3. Calidad de los servicios de asesoramiento

50. La intervención de los Libros Azules ha sido considerada por los países beneficiarios eficaz y eficiente.

a) Eficiencia

51. Sobre la base de la información disponible puede afirmarse que los Libros Azules han sido gestionados eficazmente, haciéndose un uso adecuado de los recursos locales y con puntualidad.

b) Otras cuestiones

52. El mecanismo de los Libros Azules está vinculado inherentemente con los API. Por tanto, es un mecanismo singular que no ofrecen otras organizaciones internacionales.

4. Evaluación

53. A la vista de estas conclusiones no puede afirmarse con certeza que los Libros Azules cumplen sus objetivos generales. Sin embargo, en tanto que instrumento estratégico de aplicación de las conclusiones de los API, han demostrado ser un instrumento importante para las políticas de inversión de todos los países que han sido objeto hasta el momento de Libros Azules como seguimiento de los API.

5. Conclusiones

54. El proyecto de los Libros Azules cumple una función importante y válida como instrumento de aplicación de las recomendaciones de los API. Resulta cuando menos dudoso que los Libros Azules no relacionados con API tengan una calidad similar, cuando carecen de la profundidad y el alcance del análisis subyacente, pero es algo que no se puede evaluar. Como instrumento de asesoramiento con respecto a las políticas de seguimiento de los API, los Libros Azules deben ser un elemento fundamental de los servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones.

E. Guías de inversión

1. Objetivos y actividades

55. El proyecto conjunto de la UNCTAD y la Cámara de Comercio Internacional (CCI) de guías de inversión y de fomento de la capacidad de los PMA pretende ser un instrumento de promoción del país de que se trate que incluye información fiable y general sobre las oportunidades de inversión, las condiciones para operar, las percepciones del sector privado y los inversores extranjeros existentes, verificada por la CCI como representante de la comunidad internacional de inversores, combinada con un elemento de fomento de la capacidad del país participante centrado en la promoción de las inversiones para crear un sentimiento de apropiación nacional de la guía y su actualización. Hasta finales de 2006 se habían elaborado 12 guías (Bangladesh, Camboya, Etiopía, Kenya, Malí, Mauritania, Mozambique, Nepal, República Unida de Tanzania, Rwanda y Uganda, así como la Comunidad de África Oriental), y en 2007 se publicó un calendario. Desde finales de 2006 no se han iniciado nuevas actividades (aunque parece haberse iniciado la preparación de una guía), debido a la partida del líder del proyecto y la reasignación de éste dentro de la División a principios de 2007.

56. El proyecto de las guías fue evaluado en 2001, y el examen abarcó la fase piloto del proyecto, que incluyó cinco PMA. Además de esta evaluación, se realizó una investigación

sobre el terreno para obtener datos que permitieran emitir un juicio. Los resultados combinados se pueden resumir del siguiente modo.

2. Relevancia, impacto y sostenibilidad

a) Relevancia

57. "Los contenidos y la estructura de la guía están bien diseñados y la presentación de un marco comparativo cuando es posible y la inclusión expresa de la percepción por el sector privado del entorno predominante la hacen particularmente útil" (Lehmann *et al.*: 1). Esta conclusión es corroborada por las conclusiones de la evaluación. En resumen, parece que las guías de inversión constituyen una intervención relevante que ha sido apreciada y de la que han hecho buen uso los países beneficiarios.

b) Impacto

58. Al menos en un caso, la publicación (y la difusión en la prensa) de la guía ha hecho que aumentara considerablemente el interés de los inversores (medido por las peticiones de información de embajadas extranjeras y entidades privadas).

c) Sostenibilidad

59. "[E]l grupo es firmemente partidario de la continuación del proyecto y su ampliación a otros países" (ibíd.: 1). "... es probable que una publicación del tipo de una guía de la inversión quede anticuada en pocos años... [y] posiblemente sea ineficaz sin un contexto habilitador adecuado; una estrategia eficaz de promoción de las inversiones por parte del organismo encargado de ellas, un esfuerzo comprometido y coordinado del Gobierno por mejorar las condiciones de la inversión y un diálogo continuo y productivo entre el Gobierno y los inversores que ya están presentes en el país" (pág. 6).

60. A juzgar por el número de actualizaciones producidas y otra información disponible, las guías de inversión tienen un grado moderado de impacto en la sostenibilidad. Para asegurar la sostenibilidad de esta labor se necesita una continua disponibilidad de recursos humanos y financieros.

3. Calidad de los servicios de asesoramiento

a) Eficacia

61. El equipo de evaluación de 2001 "está convencido de que es un proyecto fundamentalmente bien concebido y que hasta el momento ha sido aplicado eficazmente" (pág. 1). Esta conclusión es corroborada por las conclusiones de la presente evaluación. En resumen, los países beneficiarios consideran que las guías de inversión son eficaces y eficientes.

b) Eficiencia

62. Sobre la base de la investigación de campo y demás información disponible puede afirmarse que las guías de inversión han sido gestionadas eficientemente, haciéndose un uso

adecuado de los recursos locales y con puntualidad. En el informe de Lehmann se indica que "la fase piloto ha sido bien realizada, sin salirse del presupuesto" (pág. 1).

c) Otras cuestiones

63. Los proveedores privados y públicos ofrecen guías de inversión sobre muchos países. Sin embargo, en el caso de los PMA sólo se dispone de algunas guías de este tipo. Por eso, las guías de inversión de la UNCTAD colman una importante laguna que, de no ser por ellas, sería necesario colmar con otras. Como iniciativa conjunta de los sectores privado y público son algo singular. Se han publicado cinco guías de países que habían sido objeto de API y la información obtenida de estos API se utilizó en su elaboración. En el caso de las demás guías no parece que haya una relación inherente entre las guías de inversión y otros servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversión.

4. Evaluación

64. La evaluación y la investigación sobre el terreno indican que las guías de inversión son una intervención relevante, válida, eficiente y eficaz en el área de la inversión.

5. Recomendaciones

65. La evaluación Lehmann contiene varias recomendaciones para aumentar la sostenibilidad del proyecto en el sentido de incrementar el sentimiento de apropiación de éste por los países y la participación de éstos en el proyecto, la facilidad de utilización por los usuarios y la validez para la comunidad de inversores, y su posibilidad de interconexión con otros servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones. De la labor de seguimiento de las guías de inversión y de nuestra investigación sobre el terreno se deduce que las recomendaciones más antiguas han sido atendidas mientras que todavía no se han aplicado las recomendaciones más recientes. La transferencia del proyecto hacia una unidad preocupada principalmente por la oferta de asesoramiento en materia de inversiones parece ser un paso en la dirección correcta a este respecto.

6. Conclusiones

66. Las guías de inversión, en cuya aplicación participa el sector privado (a través de la CCI), desempeñan una función importante y válida en las esferas de la investigación para prestar asesoramiento técnico y de la prestación de asistencia. A la vista de la demostrada validez para los países beneficiarios, debe ser un elemento fundamental de los servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones.

F. Proyecto de buena gestión de la promoción de las inversiones

1. Objetivos y actividades

67. Este proyecto fue lanzado por la UNCTAD en el sexto período de sesiones anual de la Comisión de la Inversión, a principios de 2002, para cinco PMA, realizándose las actividades iniciales (fase I) únicamente en tres PMA (Etiopía, República Unida de Tanzania y Lesotho). Su objetivo principal es "ayudar a los PMA a determinar los obstáculos a la IED relacionados con la gobernanza y promover la responsabilidad, la previsibilidad, la participación y la

transparencia en las inversiones". En el período que se examina, no se han añadido nuevos países a la lista de clientes del proyecto.

68. La evaluación de mitad de período se realizó entre los meses de junio a septiembre de 2003. Teniendo en cuenta también las conclusiones de nuestras misiones sobre el terreno, cabe decir lo siguiente según nuestros criterios de evaluación.

2. Relevancia, impacto y sostenibilidad

a) Relevancia

69. "La evaluación de mitad de período confirma la importancia de la buena gestión de la promoción de las inversiones para atender a las necesidades, oportunidades y prioridades nacionales de desarrollo económico de los PMA en cumplimiento de su objetivo de atraer, retener y reforzar la inversión de las empresas multinacionales y otras inversiones del sector privado" (Firn, 2003: párr. 46). Esta conclusión es confirmada por los resultados de la misión sobre el terreno.

b) Impacto

70. Aunque con una base informativa insuficiente, la evaluación llega a la conclusión de que "se han producido unos claros beneficios iniciales para las organizaciones y el personal que participaron en los tres primeros PMA" (párr. 51). Las conclusiones de las misiones sobre el terreno a Etiopía y Uganda confirman firmemente esta opinión.

c) Sostenibilidad

71. "El proyecto relativo a la buena gestión de la promoción de las inversiones es una contribución sostenible al fomento de la capacidad de los PMA y otros PMA están queriendo participar en él; las medidas de seguimiento después de las misiones están empezando a tomar cuerpo en Etiopía, Tanzania y Lesotho; y se está creando en la UNCTAD y en los propios PMA implicados un cuerpo distintivo de conocimientos, capacidades prácticas, actividades y procedimientos" (párr. 52). A juzgar por los resultados de la misión sobre el terreno, el proyecto tiene un gran impacto en la sostenibilidad. Para garantizar la sostenibilidad de esta labor se necesita una continua disponibilidad de recursos humanos y financieros.

3. Calidad de los servicios de asesoramiento

a) Eficacia

72. "El proyecto de buena gestión de la promoción de las inversiones hasta la fecha ha sido una contribución eficaz de la UNCTAD al fomento de la capacidad" (párr. 48). Esta conclusión es confirmada por los resultados de la misión sobre el terreno.

b) Eficiencia

73. "Las actividades y gastos iniciales del proyecto de buena gestión de la promoción de las inversiones han representado un uso eficiente de los fondos de los donantes" (párr. 48). Esta conclusión ha sido corroborada por los resultados de la misión sobre el terreno.

c) Otras cuestiones

74. Las cuestiones relacionadas con la buena gestión se sitúan entre las principales prioridades en materia de asesoramiento de muchas organizaciones internacionales, en particular el Banco Mundial. Con este proyecto, la UNCTAD ha asumido un papel de liderazgo en la esfera de la buena gestión de la promoción de las inversiones. Se están realizando esfuerzos por integrar la buena gestión de la promoción de las inversiones en otros servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones, que deben proseguirse.

4. Evaluación

75. La evaluación de Firm y las investigaciones sobre el terreno indican que el proyecto de buena gestión de la promoción de las inversiones es una intervención relevante y válida en la esfera de las inversiones. Sin embargo, las conclusiones de la evaluación de Firm con respecto a la eficacia y la eficiencia son excesivamente optimistas. En el momento de esa evaluación, sólo se habían beneficiado directamente de las actividades del programa tres países (en lugar de los cinco previstos originalmente) y el desembolso registrado del 50% del presupuesto no se correspondía con el plan original de ejecución del proyecto. Además, de los siete resultados identificados en el documento original del proyecto, sólo dos se habían cumplido plenamente (selección de países para el proyecto y preparación de informes de asesoramiento) en el momento en el que se hizo la evaluación de mitad de período. Un resultado se había logrado parcialmente, y el resto no se había completado. El resultado era un coeficiente de resultados conseguidos del 33% únicamente. Además, es cuestionable la evaluación positiva del impacto basada en sólo dos respuestas (de Etiopía) (párr. 50). Además, la sostenibilidad parece también valorada de forma excesivamente optimista ya que (según señala la propia evaluación) depende del "compromiso activo necesario de los PMA y los organismos de promoción de la inversión participantes de sostener activamente a largo plazo las actividades convenidas de buena gestión de la promoción de las inversiones y detalladas en los informes de asesoramiento", es decir, un "compromiso formal escrito del Gobierno del PMA interesado; el nombramiento por éste de un ministro responsable de la realización del proyecto; una participación activa en la evaluación del programa por la UNCTAD; y la aportación específica de fondos" (párr. 53). En el momento de la presente evaluación, sólo se había recibido una comunicación escrita (de Lesotho), que sólo incluía una referencia al cumplimiento de la carta de derechos del cliente (que consiste en gran parte en un compromiso de mejorar los servicios del organismo). No constituye un compromiso escrito con el programa.

5. Recomendaciones

76. La evaluación de mitad de período contenía recomendaciones estratégicas y operacionales. Sobre todo, recomendaba "conseguir que el [programa de buena gestión de la promoción de las inversiones] forme parte integrante del programa básico y el proceso de los API" (párr. 62). Aunque hoy parece que varias actividades de seguimiento de los API incluyen elementos relacionados con la buena gestión de la promoción de las inversiones, hasta el momento no se ha logrado una integración real. Tampoco parece que se hayan aplicado las demás recomendaciones (por ejemplo, rediseñar el marco (lógico) de la contabilidad de los proyectos y elaborar un solo manual del programa de buena gestión de la promoción de las inversiones).

6. Conclusión

77. A la vista de estas conclusiones, parece que hasta el momento el programa de buena gestión de la promoción de las inversiones no ha podido satisfacer todas las expectativas que había suscitado el documento original del proyecto. Aunque la buena gestión de la promoción de las inversiones sea un complemento conceptual válido de los servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones, es necesario subrayar que sólo puede lograrse tal cosa si se ejecuta correctamente ateniéndose al diseño original del proyecto. Sobre esta base, la integración de la buena gestión de la promoción de las inversiones en una prestación más exigente de servicios de asesoramiento en materia de inversiones puede mejorar sustancialmente el valor para los beneficiarios de los servicios de la UNCTAD a este respecto.

G. Portal de inversiones

1. Objetivos y actividades

78. El Portal de inversiones es un sistema de información en línea cuyo objetivo es ofrecer "una plataforma para crear redes en sectores específicos que permitan establecer contactos entre inversores internacionales, posibles oportunidades de inversión en determinados países, expertos en el sector y legisladores"; garantizar "un terreno de juego transparente para todos los usuarios que pertenezcan a un determinado sector ofreciéndoles información práctica actualizada sobre los procedimientos concretos de inversión y el clima empresarial nacional"; y coordinar "los esfuerzos y la participación de todas las entidades nacionales relacionadas con la promoción de las inversiones" (traducción de la presentación del sitio web). En resumen, se trata de un portal en Internet abierto a las autoridades de promoción de las inversiones que ofrece una información interactiva y general sobre la inversión, inclusive sobre el marco general de la IED, cuestiones relacionadas concretamente con la inversión extranjera (por ejemplo, la legislación sobre la expatriación), así como servicios de red para los inversores. Para garantizar que se mantiene constantemente actualizado el contenido referente a un país, el programa incluye también un elemento de fomento de la capacidad que prevé la edición en línea de información confidencial.

79. Desde su creación en 2002, el Portal de inversiones se ha puesto en marcha en ocho países, una región y un municipio (Bolivia, Bulgaria, Colombia, Ecuador, El Salvador, Etiopía, Guatemala y Perú, así como la Comunidad Andina y la ciudad de Moscú). La evaluación del Portal de inversiones (Lorenzoni, 2006) examinó cinco proyectos (Comunidad Andina, Bulgaria, El Salvador, Guatemala, Perú) que fueron financiados a través de este mecanismo. En el momento de esta evaluación, han finalizado ya dos proyectos (Comunidad Andina y Perú), uno (Bulgaria) estaba a punto de ser finalizado (y mientras tanto ha sido finalizado) y dos (El Salvador y Guatemala) están en curso de ejecución (y todavía lo están, siete meses después de la publicación del informe de Lorenzoni). En lo que respecta a los otros cinco beneficiarios, se sabe que el Ecuador ha intentado sin éxito utilizar el servicio (aunque se le ha dedicado mucho trabajo, se ha contratado y pagado consultores y se ha reunido información); en Bolivia no es operacional; en Etiopía y Colombia se ha puesto en marcha sólo recientemente; y el Portal de la ciudad de Moscú es el único que funciona. Consultado el 15 de mayo de 2007 el Portal de inversiones en Internet (<http://www.investway.org/en/latest.events.asp>), las "últimas noticias" se remontaban al 1º de junio de 2003, y de los tres portales nacionales con un enlace en esa página web (Bolivia, Ecuador y Colombia) sólo se podía acceder al colombiano, que estaba todavía en la fase de creación pues la mayoría de las subpáginas estaban todavía vacías. Sin embargo,

desde que se sometió esta primera evaluación (del sitio en Internet del proyecto) a la atención del director del mismo (en una entrevista mantenida el 23 de mayo de 2007), el Portal de inversiones ha sido transferido a un nuevo sitio (<http://www.investway.info/>) que parece más avanzado y contiene enlaces con los portales de Bulgaria, Colombia, Etiopía, Guatemala y la ciudad de Moscú. De nuevo, la información que se ofrece a través de estos portales es rudimentaria y en su mayor parte incompleta, y la mayoría de sus subpáginas siguen estando vacías. Actualmente están en curso de ejecución iniciativas de este tipo en Malí, Nicaragua y Viet Nam. El 12 de junio de 2007 los Portales de inversiones de estos países, aunque todavía estaban en construcción, habían sido añadidos al nuevo sitio del Portal, sumándose así a Bolivia y al nuevo sitio de Honduras (cuya existencia no se nos había señalado antes).

2. Evaluación

80. El proyecto del Portal ha registrado hasta el momento una tasa de fracaso del 56% por lo menos, pues sólo uno de sus proyectos se ha puesto totalmente en marcha y funciona (aunque sólo recientemente, lo que hace imposible la evaluación del impacto). A la vista de que no se dispone de un conjunto de realizaciones con éxito, no se ha podido hacer una evaluación detallada de su relevancia, impacto, sostenibilidad, eficacia y eficiencia y lo único que se puede decir es que la discrepancia entre los objetivos del proyecto (y los gastos) y los resultados hasta la fecha parecen hacer de este proyecto un fracaso. La misión sobre el terreno a América Latina corrobora esta conclusión. El hecho de que en el relativamente breve período transcurrido desde nuestra primera evaluación se hayan hecho esfuerzos para conseguir que los sitios que hasta ese momento no funcionaban en el Portal se pusieran en marcha y fueran operativos (aparentemente al margen de las normas y reglamentos de la UNCTAD para la gestión de páginas web) no puede modificar esta evaluación básica, aunque dice mucho sobre la cultura de gestión de proyectos en juego.

81. Un problema fundamental del proyecto de Portal de inversiones es su ejecución. Sólo uno de los proyectos de este Portal que hasta el momento se han realizado ha dado resultados que justificarían los considerables gastos que supuso (inicialmente 40.000 dólares y actualmente 120.000 por iniciativa, según el oficial del proyecto). Sin embargo, debe reconocerse que la idea del Portal es válida y valorada por los países beneficiarios. Después de todo, muchos organismos de promoción de las inversiones (de países desarrollados) han elaborado productos similares. Por consiguiente, se plantea la cuestión del porqué los proyectos del Portal de la UNCTAD hasta el momento no han dado resultados. Un elemento a tener en cuenta a este respecto es que, aunque el proyecto del Portal esté vinculado inherentemente con otros instrumentos de asesoramiento (e información) de la UNCTAD en materia de inversiones, se ejecuta de una forma autónoma en la que falta una gestión adecuada y un contacto continuo e interactivo enriquecedor con los demás programas de asesoramiento en materia de inversiones.

3. Conclusiones

82. Entre los servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones, el proyecto de Portal de inversiones ha sido el que menos éxito ha tenido y el menos eficiente. Aunque su justificación sea buena, los actuales defectos de ejecución exigen que se revisen y rediseñen los procedimientos de gestión y ejecución del proyecto. Antes de ampliarse el Portal debe esperarse a que se ejecute con éxito en los países beneficiarios actuales del proyecto. La misión sobre el terreno constató que no se había facilitado al país beneficiario en cuestión parte de la

información reunida por conducto de este proyecto, de modo que la UNCTAD debe transferir toda esa información a los respectivos países. A la vista de la falta de resultados de este proyecto durante el período 2002-2006, se aconseja a la UNCTAD que examine más a fondo sus operaciones a este respecto.

IV. EVALUACIÓN GENERAL

83. Aunque con considerables variaciones entre programas (con las mejores prácticas representadas por los servicios de asesoramiento sobre AII, las guías de inversión y los API (incluido el seguimiento y los Libros Azules), situándose el proyecto de buena gestión de la promoción de las inversiones y la ventanilla de respuesta rápida en el medio de la escala y figurando el Portal de inversiones en el otro extremo de la escala), puede afirmarse que, durante el período examinado, los servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones en general han sido relevantes y han tenido impacto, y que la prestación de estos servicios ha sido eficiente y eficaz. Con una excepción, puede afirmarse pues, como conclusión general básica de esta evaluación, que **la labor realizada en esta esfera ha tenido éxito en el logro de los objetivos fijados.**

84. La intervención más relevante, válida, eficiente y eficaz de la UNCTAD en la esfera de la inversión es su labor (de asesoramiento) sobre los AII. Las guías de inversión y los API (incluidos los Libros Azules y la asistencia técnica de seguimiento) siguen siendo también intervenciones relevantes, válidas, eficaces y eficientes que cumplen en gran parte sus objetivos.

85. El único programa al que no es aplicable nuestra evaluación es el proyecto Portal de inversiones. Los procedimientos de gestión y ejecución de este proyecto deben ser revisados con carácter de urgencia para asegurarse de que cumple sus objetivos originales, a saber, ofrecer un portal electrónico basado en Internet y verificado independientemente para acceder al clima inversor del país beneficiario. No se debe ampliar el Portal a otros países hasta que no se hayan ejecutado y completado con éxito los proyectos actuales del Portal. Los recientes cambios en la dirección de la División de Inversión, Tecnología y Fomento de la Empresa deben ofrecer amplias oportunidades para iniciar este enfoque corrector.

86. Hay dos programas a los que no es plenamente aplicable nuestra evaluación. Se trata de la ventanilla de respuesta rápida (cuyos resultados son contradictorios) y el proyecto de buena gestión de la promoción de las inversiones (aunque haya tenido impacto y relevancia). Estos programas pueden convertirse en importantes adiciones a los servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones y ofrecen la posibilidad de incrementar sustancialmente el valor general de estos servicios para los beneficiarios si se ejecutan correctamente y se integran en la gama general de servicios de la UNCTAD.

87. De hecho, una debilidad institucional general con que nos hemos tropezado en nuestra evaluación es la actual falta de ejecución auténticamente integrada de los programas y proyectos examinados. Sin embargo, el enfoque integrado de la ejecución de los programas mediante el establecimiento de enlaces y la generación de sinergias entre los programas puede aumentar enormemente la relevancia, el impacto y la calidad general de la labor realizada por la UNCTAD en esta esfera, produciendo unos servicios de asesoramiento en materia de inversiones de carácter general, holística y con una cobertura total. Partiendo de la diferenciación entre los

aspectos nacionales y los aspectos internacionales de estos servicios, este enfoque integrador puede ofrecer un programa de servicios de asesoramiento singular y bien coordinado que abarque toda la amplia gama de cuestiones que plantean los servicios de asesoramiento y el diagnóstico (cuestiones *nacionales*, a través de los API, y cuestiones *internacionales*, a través de los AII), la ejecución (cuestiones *internacionales*, a través de los AII, y cuestiones *nacionales*, a través del seguimiento de los API, los Libros Azules y la labor de fomento de la capacidad de promoción de inversiones (incluida la buena gestión de la promoción de las inversiones)) y la oferta de instrumentos de promoción (guías de inversión), poniéndose un interés especial en identificar y emular las mejores prácticas. El mecanismo de la ventanilla de respuesta rápida debe convertirse en un mecanismo de ejecución que abarque todas las actividades.

88. Por tanto, la principal conclusión de esta evaluación es que elaborar un enfoque integrado de los elementos de trabajo considerados en esta evaluación (y posiblemente también otros programas como el del Consejo Consultivo de Inversiones para los PMA y el programa de trabajo sobre relaciones empresariales) es una cuestión estratégica importante para los servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones que es necesario abordar. Nuestras recomendaciones se basan en esta conclusión.

V. RECOMENDACIONES

89. De conformidad con su mandato, se supone que esta evaluación tiene que dar por resultado unas recomendaciones estratégicas para aumentar el impacto y la relevancia de la labor de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones. Sobre la base de nuestras constataciones ofrecemos las siguientes recomendaciones, que, en nuestra opinión, permitirían que los servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones incrementaran su relevancia, generaran más impacto, redujeran los costos de transacción y crearan sinergias. También deberían facilitar las funciones de gestión y supervisión.

- a) La UNCTAD debe realizar un examen general de sus servicios de asesoramiento en materia de inversiones a fin de generar sinergias mediante un enfoque integrado de los elementos del programa de trabajo examinados (así como otros elementos de la labor de asesoramiento en materia de inversiones, como el Consejo Consultivo de Inversiones para los PMA) debiéndose reestructurar el servicio que actualmente desempeña estas funciones y recalificarse y rediseñarse sus servicios a fin de lograr una cobertura única, general, holística, coherente y completa de los servicios de asesoramiento en materia de inversiones que ponga de relieve la identificación y la emulación de las prácticas óptimas. La asistencia para la ejecución de las recomendaciones de los API debe ser la norma y no la excepción.
- b) Los servicios de asesoramiento en materia de inversiones deben contar con el apoyo de fondos fiduciarios de múltiples donantes y para varios años, y debe aumentarse la base de donantes, incluido el mecanismo de la ventanilla de respuesta rápida (que debe ser apoyado por otros donantes y ampliado para abarcar *todos* los servicios de asesoramiento en materia de inversiones examinados). La UNCTAD debe ser capaz también de aprovechar los recursos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y deberían adoptarse medidas para señalar a la atención de las oficinas de coordinación del PNUD en todo el mundo (especialmente en los países

piloto de Una ONU) toda la gama de servicios de la UNCTAD en materia de inversiones. En efecto, la UNCTAD debe seguir mejorando los métodos de difusión y comercialización de sus publicaciones de asesoramiento en materia de inversiones, sus proyectos y sus actividades operacionales relacionadas con proyectos. Los países beneficiarios deben ser más activos en la búsqueda de fondos y la UNCTAD debe trabajar en estrecha colaboración con ellos.

- c) La UNCTAD debe desarrollar y reforzar más su cooperación y coordinación con otros organismos que ofrecen servicios de asistencia técnica en la esfera de las inversiones, como el PNUD, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la OMC, el Banco Mundial, el FIAS, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la OCDE. Cuando proceda, debe incluirse también el sector privado.
- d) Los servicios de asesoramiento de la UNCTAD en materia de inversiones, aunque movidos por las necesidades y demandas de los beneficiarios (tanto países como organizaciones de integración regional) deben esforzarse por lograr un equilibrio geográfico en su labor. Debe prestarse especial atención a los PMA.
- e) Deben garantizarse unas estructuras centralizadas y exigentes de supervisión de la gestión y ejecución de proyectos, así como de control de la calidad, en todas las actividades de los programas. La centralización de las funciones de coordinación de proyectos a escala de dependencia debe ayudar también a lograr una mayor eficiencia y reducir los costos de transacción. La UNCTAD debe mantener informados periódicamente a los beneficiarios y donantes sobre la ejecución y la gestión de los presupuestos.
- f) Debe considerarse el desarrollo de un portal electrónico que ofrezca un dominio público certificado independientemente (de ser posible por una asociación empresarial como la CCI), basado en Internet, para presentar el clima inversor de un país y las oportunidades de inversión en él y que se base en los materiales pertinentes de la UNCTAD (como los API, las guías, los Libros Azules, las cartas de derechos de los clientes de los organismos de promoción de la inversión, etc.).

90. En el curso de nuestra evaluación se hicieron algunas observaciones operacionales específicas, y en las entrevistas mantenidas se sugirieron recomendaciones con respecto a problemas con que se habían encontrado algunos proyectos durante su ejecución que vale la pena señalar y que el equipo de evaluación comparte y suscribe:

- a) Las misiones permanentes en Ginebra deben ser el canal principal de contacto para interactuar con los países miembros. Las misiones en Ginebra deben ser informadas de forma constante y general sobre la interacción de la UNCTAD con las capitales.
- b) La UNCTAD debe compartir con los países los resultados de sus propias evaluaciones de los proyectos.
- c) La UNCTAD debe apoyar los esfuerzos de los países por diversificar la base de beneficiarios directos de sus servicios de asesoramiento.

- d) La UNCTAD debe esforzarse por mantenerse en contacto con los beneficiarios directos en los países después de la finalización de los proyectos para asegurarse la sostenibilidad a largo plazo de sus servicios de asesoramiento.
- e) Los servicios de asesoramiento de la UNCTAD deben subrayar también su dimensión de "capacitación de capacitadores" a fin de reforzar más este componente y asegurarse de que los oficiales podrán compartir mejor con otros lo que han aprendido y transmitir los conocimientos adquiridos.
- f) Los servicios de asesoramiento en materia de inversiones deben hacer un mayor uso de consultores nacionales en sus proyectos, cuando sea posible.

91. Se publicará como documento independiente un anexo de este informe que contendrá los documentos en que se apoya.
